



Conclusions de Michèle TORELLI
Rapporteur public de la III^{ème} chambre du Tribunal administratif
de Toulouse

POLICE ADMINISTRATIVE

Fermeture des établissements recevant du public - Responsabilité

Affaire : n° 1705594 :- M. X

Audience du 4 octobre 2019

Lecture du 18 octobre 2019

M. X a acheté le 30 octobre 2012 les parts sociales d'une SARL dénommée « T » qui possédait une discothèque dénommée « Z » située (...) à Y, au sein de la zone d'activités U.

Quelques temps auparavant, cet établissement avait fait l'objet le 12 juillet 2012 d'un avis de la commission de sécurité de l'arrondissement de Toulouse pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, qui était défavorable à la poursuite de l'exploitation de l'établissement au regard de diverses non-conformités constatées et qui émettait diverses prescriptions de mise en conformité.

Une deuxième visite est intervenue le 21 août 2013 à la suite de laquelle la commission de sécurité a émis le 12 septembre 2013 un nouvel avis défavorable à la poursuite de l'exploitation pour les mêmes motifs.

Le 17 octobre 2013, le maire de Y a mis en demeure le gérant de la société de procéder aux travaux de mise en conformité puis le 25 novembre 2013, le maire a prononcé la fermeture de l'établissement en indiquant que la réouverture ne pourrait intervenir qu'après mise en conformité de l'établissement, visite de la commission de sécurité et autorisation de réouverture par arrêté municipal.

Le 5 mars 2014, sur demande de l'exploitant, la commission de sécurité a émis un nouvel avis défavorable à la poursuite d'exploitation de l'établissement après avoir constaté la persistance de nombreuses non-conformités.

Le 12 septembre 2017, M. X a formé une demande indemnitaire préalable, reçue le 20 septembre suivant par la commune de Y, d'un montant de 547 760, 80 euros en réparation des préjudices matériels et moraux que lui a causée la fermeture de son établissement. La commune a rejeté cette demande le 31 octobre 2017.

Par la présente requête, enregistrée le 1^{er} décembre 2017, M. X demande dans le dernier état de ses écritures la condamnation de la commune de l'Union à lui verser une indemnité de 384 777 euros en réparation de son préjudice.

Cette requête est recevable temporellement et comme précédée d'une demande préalable.

La commune de l'Union soulève une première fin de non-recevoir liée au défaut de ministère d'avocat mais celui-ci n'est pas requis dans les litiges où le défendeur est une collectivité territoriale, en vertu de l'article R 431-2 du code de justice administrative et, en outre, un avocat s'est constitué pour M. X et a produit un mémoire en réplique.

Une deuxième fin de non-recevoir tient au fait que c'était la SARL T qui, en tant que propriétaire ou gestionnaire de l'établissement, a subi les préjudices financiers tels que pertes financières, immobilisations financières et perte de la valeur de revente de l'établissement mais en tant qu'actionnaire unique de la SARL, M. X a subi un préjudice financier du fait de ces pertes, ce qui lui donnait intérêt pour agir.

Sur le fond, M. X invoque une série de moyens tenant à l'illégalité externe de l'arrêté de fermeture, à savoir l'inexistence des visites mentionnées dans les procès-verbaux de la commission de sécurité en l'absence de rapports de visite, l'absence d'un représentant de la commune de Y lors des réunions de la commission des 12 juillet 2006 et 12 juillet 2012, ce qui n'aurait pas permis de respecter le quorum et l'insuffisance de motivation, ainsi que l'absence de respect de la procédure contradictoire, M. X affirmant n'avoir pas été mis en mesure de présenter ses observations sur les points qui ont justifié la décision de fermeture.

Cependant, il est de jurisprudence constante depuis notamment un arrêt du Conseil d'Etat en date du 19 juin 1981 Mme C. n° 20619 qu'un vice de légalité externe tel que la composition irrégulière d'une commission donnant un avis conforme préalable à une décision, s'il est de nature à entraîner l'annulation de la décision, n'ouvre pas droit à indemnité si la décision était légalement justifiée car, dans ce cas, le préjudice allégué n'est pas la conséquence du vice dont était entachée la décision. Cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt du 18 novembre 2015 M. S. n°380461 dans lequel le Conseil d'Etat a jugé que « lorsqu'une personne sollicite le versement d'une indemnité, du fait de l'illégalité pour un vice de procédure de la décision lui infligeant une sanction, il appartient au juge de plein contentieux, saisi de moyens en ce sens de déterminer, en premier lieu, la nature de cette irrégularité procédurale puis, en second lieu, de rechercher, en forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties, si, compte tenu de la nature et de la gravité de cette irrégularité procédurale, la même décision aurait pu être légalement prise, s'agissant tant du principe même de la sanction que de son quantum, dans le cadre d'une procédure régulière ». Enfin, cette jurisprudence a été réaffirmée par un arrêt du 24 mai 2019 EARL V. n° 407059 où le Conseil d'Etat a jugé que « lorsqu'une personne sollicite le versement d'une indemnité en réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité d'une décision administrative entachée d'incompétence, il appartient au juge administratif de rechercher, en forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties, si la même décision aurait pu légalement intervenir et aurait été prise dans les circonstances de l'espèce, par l'autorité compétente. Dans le cas où il juge qu'une même décision aurait été prise par l'autorité compétente, le préjudice allégué ne peut alors être regardé comme la conséquence directe du vice d'incompétence qui entachait la décision administrative illégale ».

Au cas présent, les vices allégués, outre qu'ils ne sont pas établis, n'étaient pas de nature à changer le sens de la décision.

En effet, d'une part, il résulte de l'instruction que les procès-verbaux de visite des 12 juillet 2006 et 12 juillet 2012 retracent les constatations faites lors des visites des 21 juin 2006 et 25 juin 2012 et, même s'il n'y a pas eu de rapports de visite, ces procès-verbaux sont suffisamment précis pour pallier l'absence de rapports et il n'y a aucun élément sérieux qui permettrait de douter de la réalité matérielle de ces visites. Les procès-verbaux font apparaître que le maire adjoint était présent et la commission de sécurité devant, en vertu de l'article 25 du décret n° 95-250 du 8 mars 1995 comporter un agent de la DDE, un sapeur-pompier titulaire du brevet de prévention et le maire ou l'adjoint de la commune concernée, la commission comptait dans ses rangs en 2006 le maire adjoint, un agent de la DDE et un capitaine de pompiers du centre de secours de W. et en 2012 étaient également présents lors des visites, le maire adjoint, un agent de la direction départementale des territoires et un officier de sapeur pompier préventionniste du groupement nord-est. Les avis ont été votés à chaque fois à l'unanimité des membres présents et aucun élément sérieux ne permet de penser que le quorum n'aurait pas été atteint. Nous ne mentionnons d'ailleurs ces éléments que pour répondre complètement au requérant car ils sont en réalité inopérants dès lors que la décision de fermeture est intervenue à la suite de l'avis du 12 septembre 2013 et n'est pas directement fondée sur les avis de 2006 et 2012.

M. X ayant été mis en demeure le 17 octobre 2013 de mettre ses installations en conformité et la décision de fermeture étant intervenue le 25 novembre 2013, M. X a disposé de plus d'un mois pour présenter ses observations en défense à la suite de cette mise en demeure.

Enfin, la décision de mise en demeure vise les textes applicables, l'avis défavorable de la commission de sécurité indique que l'état des locaux compromet gravement la sécurité du public et fait obstacle au maintien de l'exploitation de l'établissement et il énumère les non-conformités relevées qui fondent la décision. Celle-ci est donc suffisamment motivée.

D'autre part, la décision est fondée sur des non-conformités relevées déjà depuis 2012 et même auparavant pour certaines et qui concernent notamment la mauvaise ouverture d'un ouvrant de désenfumage, le défaut d'attestation par un homme de l'art de l'isolement coupe-feu réglementaire entre l'établissement et le tiers contigu, l'existence d'un chapiteau fixé sur le pignon du bâtiment sans autorisation, le fait que les sorties de secours ne permettent pas correctement un accès au cheminement d'évacuation, l'existence de stockages épars au lieu d'être rangés dans un local avec parois et portes coupe-feux et un fonctionnement défectueux du système d'alarme qui n'entraîne pas l'arrêt de la sonorisation lorsque l'alarme se déclenche ni le rétablissement de la lumière normale et ne comporte pas de message d'évacuation pré-enregistré. Ces non-conformités ayant été signalées précédemment et ayant donné lieu à un avis défavorable l'année précédente et l'exploitant ne les ayant jamais corrigées, alors que l'établissement a une capacité de 248 personnes avec salle de danse en rez-de-chaussée et mezzanine, le sens de la décision de fermeture n'aurait pas été modifié par la composition de la commission de sécurité, ni par les observations de M. X s'il ne remédiait pas aux non-conformités constatées, ni par la motivation formelle de la décision.

Les moyens de légalité externe dirigés contre la décision de fermeture doivent dès lors être écartés comme inopérants.

Au plan de la légalité interne, M. X reproche à la décision de ne pas reposer sur un motif légitime, d'être disproportionnée par rapport aux non-conformités constatées, d'être discriminatoire, de sanctionner des faits dont il n'est pour partie pas responsable, d'intervenir après plusieurs années de tolérance de la situation et de lui causer un dommage anormal et spécial constitutif d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, cette dernière étant de nature à lui ouvrir droit à indemnité sur le fondement de responsabilité sans faute.

Au regard de la légitimité du motif, le Conseil d'Etat a jugé qu'en ordonnant la fermeture d'un établissement qui ne correspondait pas aux normes de sécurité en vigueur, le maire n'a commis aucune illégalité de nature à engager la responsabilité de la commune : CE 27 septembre 1989 Société A. n° 65961 ou CE 11 octobre 1989 Société M. n° 75310. En outre, dans l'arrêt n° 65961, les non-conformités relevées étaient les suivantes : « alcools stockés dans un local communiquant avec une chaufferie, absence de bloc de sécurité autour de la porte placée face à l'escalier descendant au sous-sol et absence de vérification du classement du plafond de la salle de spectacles ».

Les non-conformités relevées ne nous paraissent pas dès lors disproportionnées pour justifier une décision de fermeture : l'encombrement des locaux par des matériels stockés est de nature à nourrir un éventuel incendie et à gêner l'évacuation, les issues de secours donnant l'une sur un chapiteau, l'autre sur un terrain vague non stabilisé, sont de nature à gêner ou rendre plus difficile l'évacuation des locaux, l'absence d'isolement au regard du bâtiment voisin par une paroi coupe-feu efficace est susceptible de favoriser la propagation de l'incendie, le brouillage de l'alarme incendie par le maintien de la musique de la discothèque, l'absence de message d'évacuation et de remise en lumière des locaux lors du déclenchement de l'alarme et le caractère défectueux de l'ouvrant de désenfumage qui risque de blesser des personnes en cas d'ouverture complète présentent indubitablement des risques de sécurité pour les personnes. Rappelons qu'il s'agit d'un établissement pouvant accueillir, clients et personnels compris, 248 personnes.

Le requérant soutient néanmoins que la position de la commune serait contradictoire dès lors qu'elle considère à la fois que les non-conformités sont graves au point de justifier une fermeture et d'autre part que le requérant pourrait aisément y remédier mais il n'y a pas contradiction dès lors que ne paraissent pas être d'une difficulté ou d'un coût insurmontable le fait de modifier l'ouverture d'un ouvrant de désenfumage, de supprimer des stockages, de faire vérifier l'efficacité d'une paroi coupe-feu ou de supprimer un chapiteau mais le fait de ne pas réaliser ces travaux expose le public à un danger sérieux en cas d'incendie, notamment pour une évacuation rapide des lieux.

Le requérant affirme également que tous les bâtiments de la zone d'activités Loubet sont construits sur le même modèle et donc affectés des mêmes défauts d'isolation entre eux et que tous débouchent sur le même terrain vague compte tenu de la configuration des lieux et qu'il est le seul qui a fait l'objet d'une mesure de fermeture. Le requérant ajoute que les autres bâtiments relevant de la 5^{ème} catégorie, la commune ne pouvait pas les fermer en vertu de son pouvoir de police spéciale qui ne concerne pas cette catégorie d'établissement et s'en serait dès lors prise uniquement à lui. Mais, d'une part, le maire peut ordonner la fermeture d'un établissement de 5^{ème} catégorie, éventuellement en vertu de son pouvoir de police générale s'il ne peut faire usage des pouvoirs de police spéciale que lui confère le code de la construction et de l'habitation : CE 24 juillet 1987 D. n° 53039 T p. 849 ou encore CE 24 octobre 1986 C. n° 40977 ou 9 mars 1979 P. au Lebon p. 104 et d'autre part, l'établissement de M. X ne se trouve pas dans la même situation que les autres établissements dès lors qu'il s'agit d'une discothèque d'une capacité de 248 personnes alors que les autres établissements sont pour la

plupart des commerces de détail (primeur, magasin de jeux de cartes, miroiterie , arts de la table) des locaux d'artisans (électricien, ferronnier, serrurier, climatisation, alarme) ou des locaux de stockage appelés à ne recevoir qu'un public limité ou pas de public du tout et que ces établissements ne présentent pas nécessairement les autres non-conformités relevées à l'encontre de l'établissement du requérant tels que le dysfonctionnement de l'alarme, une issue de secours débouchant sous une structure chapiteau, des stockages épars, un ouvrant de désenfumage défectueux et que leurs exploitants ont pu remédier à d'éventuelles non-conformités par exemple en faisant vérifier leur paroi coupe-feu et en l'améliorant. Enfin, la discrimination alléguée, à la supposer établie, ce qui n'est pas le cas en l'espèce compte tenu du fait que les accusations du requérant ne reposent que sur de simples allégations, et de la jurisprudence M. qui ne permet pas de condamner une personne publique à payer ce qu'elle ne doit pas, cette éventuelle discrimination pourrait ouvrir droit à une indemnisation pour un préjudice moral mais ne saurait permettre l'indemnisation des préjudices causés par la fermeture dès lors que celle-ci est légalement fondée sur des motifs de sécurité matériellement exacts.

Le requérant reproche à la commune de l'avoir induit en erreur lorsqu'il a acquis les parts de la société propriétaire de la discothèque dès lors qu'elle avait autorisé l'exploitation de la discothèque lors de son ouverture et jusqu'en 2013 alors que des non-conformités avaient été précédemment constatées. Mais, outre que la réglementation de sécurité est évolutive, ainsi que la situation de fait de l'exploitation, ce qui ne permet pas d'invoquer des avis émis plusieurs années auparavant, il apparaît de pratique courante que les autorités administratives, après la constatation de non-conformités par les commissions de sécurité laissent un délai à l'exploitant pour se mettre en conformité et que la fermeture n'intervient que du fait de la carence de l'exploitant à se mettre en conformité après constatation à plusieurs reprises des non-conformités et de leur persistance ainsi qu'il ressort des faits décrits dans certains arrêts du Conseil d'Etat : CE 10 juillet 1995 SARL V. n°138245 ou CE 5 avril 1996 SARL le C. n° 140180. En outre, à la différence des avis précédents, à partir de l'avis du 12 juillet 2012, soit avant l'acquisition des parts sociales de la SARL T, l'avis de la commission de sécurité était clairement défavorable à la poursuite de l'exploitation. M. X, qui n'allègue même pas ne pas avoir eu connaissance de cet avis, méconnaissance dont en tout état de cause, la commune en serait pas responsable mais plutôt les vendeurs qui n'en auraient pas informé l'intéressé, M. X a pris le risque d'acquérir les parts d'un établissement dont il devait normalement savoir qu'il faisait l'objet d'un avis défavorable à la poursuite de son exploitation. Enfin, à supposer même que la commune ait commis une faute en tolérant trop longtemps le fonctionnement d'un établissement non conforme, il ne saurait lui être reproché comme une faute d'avoir finalement décidé de faire respecter la réglementation de sécurité applicable. En réalité, le requérant se méprend sur l'origine de son préjudice : cette origine réside dans le fait que le requérant a pris un risque inconsidéré en acquérant un bien alors qu'il savait normalement que la commission de sécurité avait émis trois mois auparavant un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation pour des motifs de sécurité et alors, ainsi qu'il le reconnaît lui-même, que l'établissement ne dégagait pas une rentabilité suffisante pour financer les travaux prescrits.

M. X soutient enfin qu'en tant que nouvel acquéreur, les travaux ne relevaient pas de sa responsabilité et qu'il n'était pas propriétaire du chapiteau accolé au mur de l'établissement mais d'une part en tant que nouvel exploitant, il était évidemment responsable des travaux de mise en conformité à réaliser. Il nous paraît en outre que doit s'appliquer en la matière la même règle qu'en matière de fermeture des débits de boisson, à savoir que la décision vise l'établissement et non ses propriétaires successifs (voir, pour les débits de boisson, CE 22 mai 1982 Ministre de l'intérieur c/ B. p. 185 ou CE 28 février 1996 Ministre de l'intérieur

et de l'aménagement du territoire c/ B. n° 150878). D'autre part, à supposer même que le chapiteau accolé à l'établissement ne soit pas la propriété du requérant ou de la société qu'il contrôle, ce qui ne repose que sur une simple allégation, M. X ne justifie pas avoir fait des démarches auprès d'un éventuel tiers propriétaire du chapiteau en vue de son enlèvement ni que cet enlèvement lui aurait été refusé.

Enfin, M. X ne peut valablement soutenir qu'il aurait subi un dommage anormal et spécial constitutif d'une rupture d'égalité devant les charges publiques dès lors que tous les établissements recevant du public présentant des non-conformités relatives à la sécurité incendie peuvent faire l'objet d'arrêtés de fermeture s'ils ne mettent pas leurs installations en conformité avec la réglementation et que l'établissement n'a pas fait l'objet d'une mesure discriminatoire eu égard à la différence de sa situation par rapport aux établissements voisins, entre autres compte tenu de sa capacité d'accueil.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête et, compte tenu que le requérant est bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, au rejet des conclusions présentées par la commune sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.